

Verteilungspolitische Beurteilung der Steuerreformen in der Ära Stoltenberg

Einige Klarstellungen

Von Helmut Kaiser und P. Bernd Spahn, Frankfurt am Main

In einem kürzlich in dieser Zeitschrift erschienenen Bericht hat *U. van Suntum* im Rahmen einer Beurteilung der in der Ära *Stoltenberg* durchgeführten bzw. beschlossenen Finanzpolitik auch versucht, sich mit den verteilungspolitischen Auswirkungen der dreistufigen Einkommensteuerreformen 1986 - 1990 auseinanderzusetzen¹. Dabei wird unter anderem auf eine von den Autoren mitverfaßte und im „Finanzarchiv“ publizierte Studie Bezug genommen, die mit Hilfe eines empirisch validierten Mikrosimulationsmodells der bundesdeutschen Einkommensteuer die steuerreformbedingten distributiven Auswirkungen analysiert hat². So sehr es die Autoren begrüßen, daß van Suntum ihre im Rahmen des Projekts „Auswirkungen des Steuersystems auf allokativen und distributiven Prozesse“ des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft unterstützten Sonderforschungsbereichs 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ entstandene Arbeit zur Kenntnis genommen hat, so sehr waren sie nach eingehender Lektüre des Berichts von van Suntum darüber enttäuscht, daß letzterer offensichtlich ein zentrales Gebot wissenschaftlichen Arbeitens mißachtet hat: nämlich, das, was man kritisiert, vorher sorgfältig durchzulesen. Dies sei im folgenden kurz nachgewiesen.

Van Suntum behauptet³, unserer Analyse läge ein verteilungspolitisches Kriterium zugrunde, wonach eine Steuerreform verteilungsneutral sei, wenn die Steuerentlastung im Verhältnis zum Bruttoeinkommen für alle Steuerpflichtigen gleich groß sei. Zur Begründung dieser Behauptung verweist er auf Seite 74 unserer Studie. Der Leser wird jedoch diese Aussage weder an dieser noch an anderen Stellen unseres Artikels finden. Vielmehr

¹ Vgl. *U. van Suntum*, Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, in *Kredit und Kapital*, Vol. 23, Heft 2, 1990, S. 251 - 275.

² Vgl. *U. van Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn*, Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986 - 1990, in *Finanzarchiv*, Vol. 46, Heft 1, 1988, S. 56 - 84.

³ *U. van Suntum*, a.a.O., S. 269.

dürfte bei aufmerksamer Lektüre klar werden, daß durch relative – und übrigens auch durch absolute – Entlastungsberechnungen die Gesamtverteilung einer die Progression senkenden Steuerreform nicht beurteilt werden kann. Dies ist nur auf Basis einer *Lorenz*-Kurven-Analyse möglich, die die Nettoeinkommensverteilungen vor und nach der betreffenden Reform vergleicht und dabei Änderungen des Steuertarifs und – falls die zu analysierenden Maßnahmen über reine Tarifreformen hinausgehen – Änderungen bei der Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage berücksichtigt.

Interessanterweise geht *van Suntum* auf unsere, dieses Konzept verwendende Einkommensverteilungsanalyse überhaupt nicht ein. Unsere Simulationsanalyse weist nun nach, daß die *Lorenzkurve* des Steuerrechts 1983 – also zu Beginn der *Stoltenberg*-Ära – überall oberhalb derjenigen für das Steuerrecht 1990 – also nach der von diesem Minister zu verantwortenden Steuerpolitik – liegt⁴. Das bedeutet, daß die Einkommensverteilung durch die Steuerreformen 1986 - 1990 insgesamt statistisch gesehen ungleicher geworden ist.

Van Suntum negiert dieses zentrale Ergebnis unseres Papiers in seinem Bericht völlig. Stattdessen unterstellt er ein Verteilungskriterium, daß wir so nie postuliert haben. Unsere absoluten und relativen Entlastungsrechnungen dienten lediglich dazu, unsere Simulationsrechnungen mit denen des Bundesministeriums der Finanzen zu vergleichen und letztere auf ihre Konsistenz zu überprüfen⁵. Daß solche Rechnungen zwar im Detail interessant sind, kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie für globale Aussagen über die Verteilungswirkungen einer Steuerreform untauglich sind. Dies zeigen unsere Abbildungen 4 und 5 im Finanzarchiv-Artikel – die hier in Schaubild 1 zusammengefaßt sind – in eindeutiger Weise.

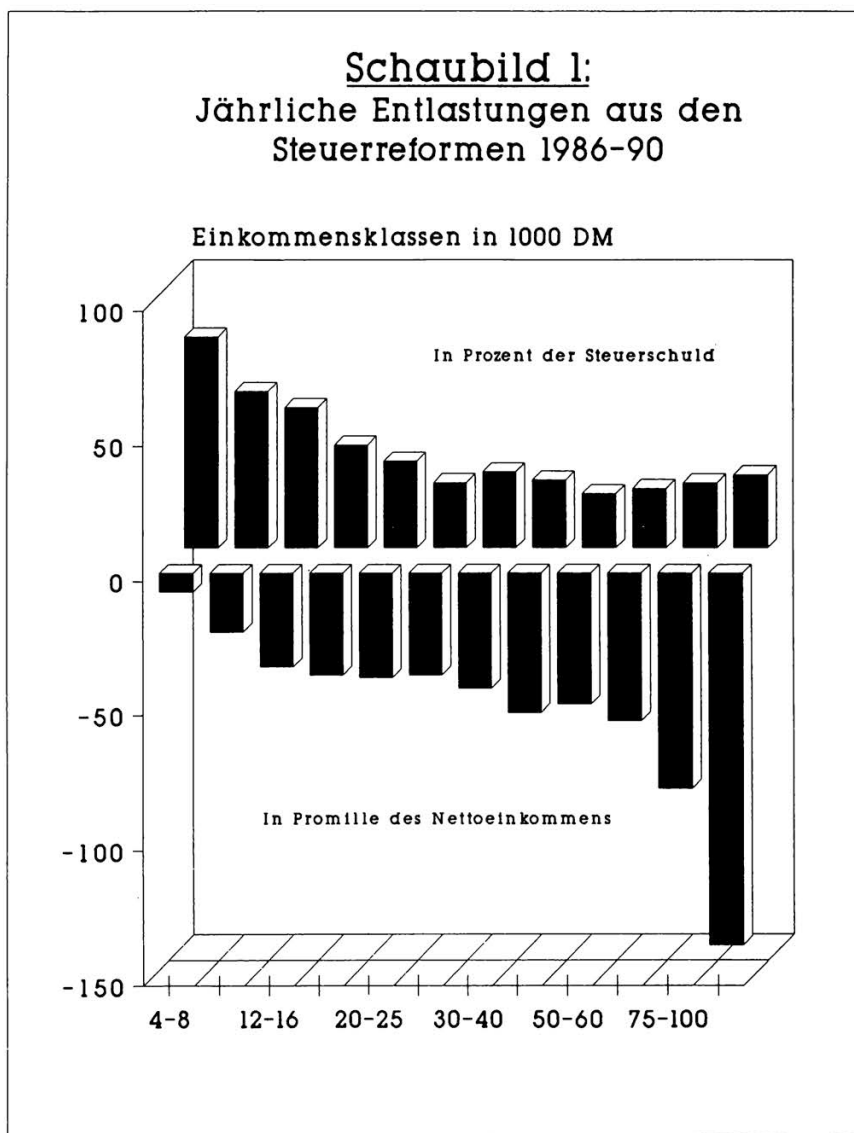
Verwendet man die vorherige Steuerschuld als Bezugsbasis, erscheint die Reform als sozial ausgewogen, bezieht man die Steuerentlastung auf das vorherige Nettoeinkommen, wird suggeriert, die Reform sei ungerecht. Offensichtlich ist die Wahl des Nenners für eine solche Beurteilung entscheidend – für einen objektiven Wissenschaftler sicherlich keine Alternative. Deshalb haben wir ja gerade die *Lorenz*-Kurven-Analyse durchgeführt und bei unserer abschließenden Beurteilung der Verteilungswirkungen der Steuerreformen 1986 - 1990⁶ nur dieses Kriterium zugrundegelegt.

Van Suntum verwendet jedoch das von ihm selbst – und nicht von uns – aufgestellte Kriterium „Steuerentlastung im Verhältnis zum Bruttoeinkom-

⁴ Vgl. *U. van Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn*, a.a.O., S. 76ff.

⁵ Vgl. dazu die Ausführungen bei *U. van Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn*, a.a.O., S. 74, Beginn des letzten Abschnitts.

⁶ Ebd., S. 84 oben.



men“ als globales Maß zur Beurteilung der Verteilungswirkungen einer Steuerreform und bemüht sich durch Berechnungen nachzuweisen, daß dieses Kriterium inkonsistent mit einer progressiven Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sei – was immer er unter diesem Prinzip verstehen mag.

Innerhalb dieser Berechnungen unterliegt *van Suntum* einem weiteren Mißverständnis, was erneut auf eine nur oberflächliche Auseinandersetzung

mit unserer Studie schließen läßt. So ist der Ausgangspunkt seiner Rechenexempel die Tabelle 2⁷, die aber nicht auf eigenen, sondern auf Berechnungen des Bundesfinanzministeriums (BMF) beruht. Das BMF – und folglich auch van Suntum, der die Ergebnisse des BMF ohne kritische Reflexion übernimmt – betrachten jedoch nur die Tarifänderungen der Steuerreformen 1986 - 1990. Verteilungswirkungen können aber – entgegen der Auffassung von van Suntum – mittels einer reinen Tarifanalyse nicht sinnvoll betrachtet werden. Dies ist deshalb nicht möglich, weil kein Bezug auf eine aktuelle Einkommensverteilung genommen wird und weil die Analyse, die auf einen reinen Tarif beschränkt bleibt, die wichtige Betrachtung von Struktureffekten (so z.B. schon hinsichtlich des Unterschieds zwischen kinderlosen Ehepaaren und Steuerpflichtigen mit Kindern) nicht erlaubt. Es kommt hinzu, daß Verteilungswirkungen von Steuerreformen, bei denen sich nicht nur der Tarif, sondern auch der Berechnungsmodus der Steuerbemessungsgrundlage ändert – und das war wohl bei den betrachteten Einkommensteuerreformen 1986 bis 1990 unbestritten der Fall –, mit einer reinen Tarifanalyse logischerweise nicht adäquat erfaßt werden können⁸.

Offensichtlich fehlen *van Suntum* die Voraussetzungen, die eine methodisch einwandfreie, weil exakte Analyse der Verteilungswirkungen der Steuerpolitik in der *Stoltenberg*-Ära tatsächlich ermöglicht hätte. Hierbei handelt es sich zum einen um eine für die Gesamtbevölkerung repräsentative Mikrodatabasis, zum anderen um ein darauf aufbauendes Mikrosimulationsmodell der Einkommensbesteuerung. Diese Prämissen erfüllt für den Bereich der Bundesrepublik nur das im oben erwähnten Projekt entwickelte Modell – ein Umstand, der den Bundesminister der Finanzen dazu bewogen hat, die Autoren und weitere Mitglieder des Sonderforschungsbereichs 3 zu beauftragen, die Möglichkeiten der Konstruktion eines analogen Modells im Bundesministerium der Finanzen zu prüfen⁹.

⁷ Vgl. *U. van Suntum*, a.a.O., S. 262.

⁸ Zu Einzelheiten dieser Argumentation vgl. *U. v. Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn*, Einkommensteuertarifreform 1990 – Cui Bono? und Mikrosimulation statt Tarifanalyse – Eine abschließende Klarstellung? in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 1990, Vol. 110, Heft 1, S. 115 - 121 und 126 - 127. Siehe auch *U. v. Essen, H. Kaiser und P. B. Spahn*, Tax Policy at the Bifurcation between Equity and Efficiency: Lessons from the German Income Tax Reform, in: *Intertax*, 1991, Heft 1, S. 10 - 24; *H. Kaiser, U. v. Essen und P. B. Spahn*, Income Taxation and the Supply of Labour in West Germany, erscheint in: *Jahrbücher für die Nationalökonomie und Statistik*.

⁹ Vgl. *P. B. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella und J. Merz*, Rechtliche und methodische Grundlagen für den Einsatz mikroanalytischer Simulationsmodelle bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf die öffentlichen Haushalte und die Steuerpflichtigen unter den Anwendungsbedingungen

Um es noch einmal deutlich zu machen: Eine umfassende Analyse der Verteilungswirkungen von Einkommensteuerreformen, bei denen sowohl der Tarif als auch die Berechnung der Bemessungsgrundlage modifiziert werden, ist nur mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells auf der Basis repräsentativer Stichproben möglich. Die Eigenschaften und Vorzüge eines solchen Modelltyps wurden von uns im Finanzarchiv-Artikel vorgestellt¹⁰.

Diese Textpassagen müssen *van Suntum* wohl vollständig entgangen sein. Denn er verfällt auf den Irrtum, Verteilungspolitik als Auswirkungen der reinen Tarifänderungen der Reformen zu begreifen und diese dann auch noch nur für „typische Fallbeispiele“ – wie etwa den verheirateten Steuerpflichtigen mit 2 Kindern¹¹ – darzustellen. Damit erfaßt er aber weder die Veränderungen der Steuerbemessungsgrundlage – so etwa die Schaffung einer einheitlichen Arbeitnehmer-Pauschale bei gleichzeitiger Streichung von Weihnachts- und Arbeitnehmerfreibetrag – noch den relevanten, von den Maßnahmen betroffenen Teil der Bevölkerung. Insofern sind die numerischen Aussagen von Suntums für eine Beurteilung der Stoltenbergschen Steuerpolitik unbrauchbar. Daher lohnt es sich auch nicht, auf seine Zahlenspielerlei in Tabellen 2 und 3 hier näher einzugehen¹². Angesichts unserer Ausführungen kann sich jeder Leser selbst sein Bild machen, wie van Suntums Schlußfolgerungen zur Verteilungswirkung der *Stoltenberg*-Politik¹³ zu bewerten sind.

In diesem Zusammenhang mag es ein Trost für *van Suntum* sein, daß wir seinen wohlmeinenden Ratschlag, „angesichts der eminenten politischen Bedeutung, welche finanzwissenschaftliche Urteile über die Verteilungswirkungen der Steuerreform haben, größere Zurückhaltung bei ... abschließenden Urteilen“¹⁴ auszuüben, voll teilen.

Noch eine letzte Bemerkung sei gestattet: Es entspricht offenbar dem Stil des Autors, daß er uns vorwirft, die Verteilungsberechnungen des Bundesfinanzministeriums mit politischen Schlagworten wie „Umverteilung von

im Bundesministerium der Finanzen, Gutachten im Auftrag des BMF, Mai 1991, Frankfurt/M.

¹⁰ Vgl. *U. van Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn, Verteilungswirkungen ...*, a.a.O., S. 65 ff.; vgl. auch die Quellen in Fußnote 8.

¹¹ Empirische Studien mit repräsentativen Datenbasen zeigen dagegen, daß gerade dieser Familientyp gar nicht so repräsentativ für die Bevölkerung ist.

¹² Vgl. *U. van Suntum*, a.a.O., S. 262 und 266 f.

¹³ Exemplarisch seien genannt: „Tatsächlich werden die hohen Einkommen durch die Reform aber unterdurchschnittlich entlastet“; *U. van Suntum*, a.a.O., S. 263; „die unteren Einkommenschichten wurden vielmehr prozentual deutlich stärker entlastet als die oberen Einkommenschichten, wobei das Minimum der relativen Entlastung bei einem Jahreseinkommen um 70 000 DM liegt“; *U. van Suntum*, a.a.O., S. 270.

¹⁴ Vgl. *U. van Suntum*, a.a.O., S. 270.

unten nach oben“ verbunden zu haben. Dieser Vorwurf ist in mehrfacher Hinsicht völlig abwegig. Zum einen basieren unsere Berechnungen nicht auf der zweifelhaften Methodik des BMF (reine Tarifanalyse, nicht repräsentative Einkommensverteilung), zum anderen konstatieren wir in unserem Artikel eine statistisch ungleichere Nettoeinkommensverteilung aufgrund der *Stoltenbergschen* Steuerreformen und pflichten damit *Wiegard*¹⁵ bei, daß dies als „Umverteilung von unten nach oben“ bezeichnet werden kann. Wir machen aber an gleicher Stelle klar, daß man diese positive Feststellung einer größeren Einkommensungleichheit im statistischen Sinn nicht mit der normativen These einer größeren Ungerechtigkeit verwechseln darf. Wir verweisen vielmehr darauf, daß die Beantwortung der Frage, ob man die von uns identifizierte relative Umverteilung von den höheren zu den niedrigen Einkommensbeziehern als gerecht oder ungerecht bezeichnen sollte, von dem Basisurteil des jeweiligen Betrachters abhängt. Daß unsere normativen Vorstellungen nicht mit denen von *van Suntum* übereinstimmen¹⁶, entbindet ihn aber nicht von der Pflicht eines Wissenschaftlers, die Studie, die er kritisiert, vorher auch genau zu lesen.

¹⁵ Vgl. W. *Wiegard*, Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?, in: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 67, Heft 5, 1987, S. 239 - 246.

¹⁶ Unsere letzten Zweifel an dieser Feststellung beseitigte *van Suntum* mit einem kürzlich in der „Wirtschaftswoche“ erschienenen Beitrag unter der Rubrik „Wissenschaft“; vgl. U. *van Suntum*, Die Finanzierung der Einheit : Unrentable Anlage – Die Überlegungen zur Beteiligung der Besserverdienenden an den Kosten der Reformen sind ökonomisch nicht zu rechtfertigen, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 49, 1990, S. 149 - 152.